جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
في النجف الاشرف
قسم القانون العام

مدى مشروعية منح الامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب العراقي

(دراسة مقارنة)

رسالة قدمها الطالب
أحمد ريحان كريمش الشمري

إلى مجلس عمادة معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في القانون العام

بإشراف
الأستاذ الدكتور
عمار طارق عبد العزيز

١٤٣٨ هجرية ٢٠١٧ ميلادية

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ الَّذِينَ يَنقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِن بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَن يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ ۚ أُولَٰئِكَ هُمُ الْخَاسِرُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة / الآية (٢٧)

إقرار المشرف

أشهد بأن إعداد رسالة الماجستير للطالب ((**احمد ريحان كريمش**)) الموسومة بـ ((**مدى مشروعية منح الامتيازات المالية لاعضاء مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة**)) قد جرى تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا ، وأنها صالحة للمناقشة .

التوقيع :

اللقب العلمي : أستاذ

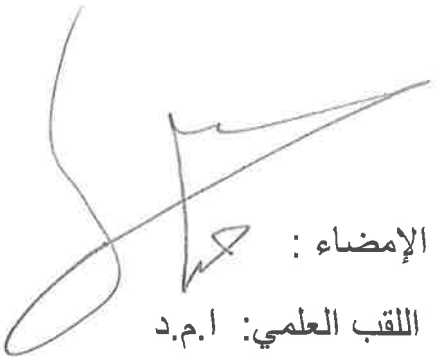
الاسم : عمر طارق عبد العزيز

العنوان: بغداد

التاريخ: ٢٠١٦/١٠/٢٨

إقرار المقوم اللغـوي

أشهد بان رسالة الماجستير الموسومة بـ **(مدى مشروعية منح الامتيازات المالية لاعضاء مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة)** للطالب **(احمد ريحان كريمش)** قد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية وأنها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .



الإمضاء :

اللقب العلمي: ا.م.د

الاسم : خالد كاظم حميدي

العنوان:

التاريخ : / / ٢٠

بسم الله الرحمن الرحيم

إقرار لجنة المناقشة

نحن أعضاء لجنة المناقشة نشهد اننا قد اطلعنا على الرسالة الموسومة ب((مدى مشروعية منح الامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب العراقي– دراسة مقارنة))المقدمة من الطالب(احمد ريحان كريمش) وقد ناقشنا الطالب في محتوياتها ونرى إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون العام .

م. د

محمد طه الحسيني

عضواً

/ /٢٠١٧

أ.م .د

كاظم علي الجنابي

عضواً

/ /٢٠١٧

أ. م

عمار طارق عبد العزيز

عضواً ومشرفاً

/ /٢٠١٧

أ.م .د

عدنان عاجل عبيد

رئيساً

/ /٢٠١٧

صدقت الرسالة من مجلس معهد العلمين للدراسات العليا بجلسته المؤرخه في

١٧/١/٢٠١٧

أ. م . د

عباس عبود عباس

عميد معهد العلمين للدراسات العليا

/ /٢٠١٧

الاهـــــداء

الــى مــن تتصــل كــل فضــيلة فتعــود لهــم أهــل البيــت(عليهم الســلام) مــن علمــوا الإنســانية الــدروس والعبــر وكــانوا عونــاً لــي فــي كــل حيــاتي وملهمــا لكــل نجــاح وفضــل والــى مــن وقفــوا بكــل الظــروف الــى جــانبي والــدي ووالــدتي أطــال اللــه بأعمــارهم وجعلهــم مــن اهــل التقــوى وغفــر لهــم كمــا ربيــاني صــغيرا والــى اســاتذتي ومــن اولــوني العنايــة فــي كــل شــيء والــى مــن بــذلوا لأجلــي الغــالي والنفــيس اهلــي وابنــائي واخــوتي حفظهــم ربــي مــن كــل مكــروه وإلــى مــن شــملني بالنصــيحة لاســيما زملائــي وأصــدقائي كمــا لا يفــوتني أن أذكــر الأكــرم منــا جميعــا شــهداء الــوطن الغــالي أهــدي هــذا الجهــد المتواضــع ســائلا مــن البــاري أن يجعله ذخراً لي يوم لا ينفع شيء ألاَ من عمل صالحاً وأتى الله بقلب سليم .

الباحث

بسم الله الرحمن الرحيم

الشكر والعرفان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على اشرف الأنبياء والمرسلين ابي القاسم محمد وعلى اله الطاهرين واصحابه المنتجبين ومن تبعهم بأحسن الى يوم الدين.

قديما قيل **(من لم يشكر المخلوق لن يشكر الخالق)** بمزيد من آيات التبجيل والعرفان والاحترام أتقدم بجزيل شكري وامتناني الى استاذي المشرف حضرة الأستاذ الدكتور عمار طارق عبد العزيز على كرم اخلاقه وجميل عطفه ولما تفضل به متكرما علي بقبول الاشراف على رسالتي وبما قدمه لي من المعلومات والتوجيه ليصل البحث بصورته الحالية.

كما أتقدم بالشكر والعرفان الى عمادة معهد العلمين للدراسات العليا واساتذتي الافاضل في مرحلة الماجستير قسم القانون العام في السنة التحضيرية لما قدموه من الارشاد والمعلومات القيمة في البحث والدراسة.

واتقدم بالشكر والامتنان والتقدير الى الأساتذة الاجلاء رئيس لجنة المناقشة واعضائها المحترمون لتفضلهم أولا بقرائه رسالتي العلمية ومناقشتي في محتواها وتجشمهم عناء السفر وستكون توجيهاتهم حافزا ونبراسا اهتدي به سائلا المولى جل في علاه ان يحفظهم من كل مكروه.

ولا يفوتني ان اخص بالشكر أيضا مكتبات جامعة بغداد وجامعة النهرين والجامعة المستنصرية وجامعة الكوفة وجامعة بابل وجامعة كربلاء لما قدموه لي من التسهيل في البحث والمصادر.

واتقدم بجزيل شكري واحترامي الى مكتبات العتبات العلوية والحسينية والعباسية المطهرة على نبل كرمهم وخدمتهم لطلاب العلم والباحثين.

كما أتقدم بالشكر لمكتبة الحضرة القادرية ومكتبة الامام الأعظم لحسن اهتمامهم بالباحثين وطلاب العلم ولما يقدموه من التسهيل والمساعدة.

واتقدم بالشكر أيضا الى زملائي الباحثين في مختلف فروع القانون والأصدقاء وكل من قدم وسهل في حصولي على مختلف المصادر وكل من شملني بتعاونه ودعائه.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	**١-٤**
الفصل الأول **ماهية الامتيازات والأسس في منحها**	٥-٥٦
المبحث الأول: التعريف بالامتيازات	**٦-١١**
المطلب الأول: الامتيازات لغة	٦
المطلب الثاني: الامتيازات اصطلاحا	٨
المبحث الثاني: التعريف بالنائب وعلاقته بالناخب	**١١- ٢٨**
المطلب الأول: التعريف بالنائب	١٢
الفرع الاول: النائب لغة	١٢
الفرع الثاني: النائب اصطلاحاً	١٣
المطلب الثاني: أساس سلطة النائب وعلاقته بالناخب	١٥
الفرع الأول: اساس سلطة النائب	١٥
الفرع الثاني: علاقة النائب بالناخبين	٢٠
المبحث الثالث: التعريف بالمشروعية والشرعية	**٢٨ - ٣٤**
المطلب الاول: الفرق بين المشروعية والشرعية	٢٨
المطلب الثاني: ماهية المشروعية	٢٩
المطلب الثالث: ماهية الشرعية	٣٢
المبحث الرابع: الامتيازات العامة والخاصة	**٣٤ -٥٦**
المطلب الاول: الامتيازات العامة	٣٥

الفرع الاول: مبدأ المساواة اساس الامتيازات العامة	٣٥
الفرع الثاني: الامتيازات التي يفرزها تطبيق مبدأ المساواة	٤٠
المطلب الثاني: الامتيازات الخاصة	٤٩
الفرع الاول: الامتياز الذي تبع الصفة	٥٠
الفرع الثاني: الامتياز الذي يمنح على اساس المؤهل العلمي	٥١
الفرع الثالث: الامتياز الذي يمنح على اساس المركز القانوني	٥٢
الفرع الرابع: منح الامتياز وفق العمل والجهد الاستثنائي وما يحيط به من ظروف اخرى.	٥٥
الفصل الثاني **امتيازات النائب البرلماني في العراق وبعض أنظمة الحكم المختلفة**	٥٧ – ١٥٠
المبحث الاول: المكافئة البرلمانية	٥٨ –٨٧
المطلب الأول: ماهية المكافئة البرلمانية	٥٩
الفرع الأول: تعريف المكافئة البرلمانية	٥٩
الفرع الثاني: النظام القانوني للمكافئة البرلمانية	٦١
الفرع الثالث: المكافئة البرلمانية في العراق	٦٨
المطلب الثاني :المكافئه البرلمانيه في أنظمة الحكم الاخرى	٨٠
الفرع الأول : المكافئه البرلمانيه في النظام البرلماني	٨١
الفرع الثاني : المكافئه البرلمانيه في النظام الرئاسي والمختلط	٨٥
المبحث الثاني: التقاعد والمخصصات الأخرى	٨٧ – ١٥٠
المطلب الاول: التقاعد الممنوح للنائب البرلماني	٨٨
الفرع الأول: التكييف القانوني لصفة النائب البرلماني	٨٨

الفرع الثاني: تقاعد النائب البرلماني في العراق	٩٣
الفرع الثالث: تقاعد النائب البرلماني في بعض أنظمة الحكم المختلفة	١٠٩
المطلب الثاني: المخصصات الأخرى	١١٣
الفرع الأول: المنحة المالية	١١٤
الفرع الثاني: الإقراض والتسليف المالي	١١٨
الفرع الثالث: النفقات المكتبية	١١٩
الفرع الرابع: نفقات النقل	١٢٤
الفرع الخامس: نفقات السفر والإيفاد	١٣٢
الفرع السادس: مخصصات العلاج	١٣٤
الفرع السابع: مخصصات السكن وغيرها من المخصصات الأخرى	١٤٠
الفصل الثالث **القوانين والاوامر التشريعية والقرارات التي تمنح الامتيازات ومدى مشروعيتها**	**١٥١-١٩٤**
المبحث الأول: مدى مشروعية القوانين التي تمنح الامتيازات	**١٥١-١٧٩**
المطلب الأول: المبادئ العامة للقانون	١٥١
الفرع الأول: مدى مطابقتها مع المبادئ العامة للقانون	١٥٣
الفرع الثاني: تطابقها مع قواعد العدالة	١٥٥
الفرع الثالث: تطابقها مع المصلحة العامة	١٥٩
المطلب الثاني: تطابقها مع نصوص الدستور	١٦٣
الفرع الأول: اختلافها مع نصوص المواطنة	١٦٣
الفرع الثاني: تطابقها مع بقية النصوص الدستورية	١٧٠

الفرع الثالث: أسباب تشريع هذه القوانين	١٧٣
المبحث الثاني: مدى مشروعية الأوامر التشريعيه والقرارات	**١٧٩-١٩٤**
المطلب الأول:مدى مشروعية الأوامر التشريعية التي تمنح الامتيازات	١٧٩
الفرع الأول: ماهية الأوامر	١٨٠
الفرع الثاني: الأساس الدستوري أو القانوني للأوامر	١٨٢
الفرع الثالث: نفاذ الاوامر وتطبيقها	١٨٣
المطلب الثاني: مدى مشروعية القرارات التي تمنح الامتيازات	١٨٥
الفرع الأول: الأساس القانوني للقرارات	١٨٦
الفرع الثاني: الجهات المصدرة لها وصلاحياتها	١٨٩
الفرع الثالث: نفاذ القرارات التي تمنح الأمتيازات وتطبيقها	١٩١
الخاتمة	١٩٥-٢٠٠
المصـــادر	٢٠١-٢٢٢
الملخص باللغة الانكليزية	A-B

المقدمـــة

بسم الله الرحمن الرحيم

(قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۖ إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ)

صَدَقَ اللهُ العَلِيُّ العَظيم

(سوره البقره /الايه ٣٢)

الحمد لله أحمده حمد الشاكرين واستعين به معين المستضعفين وأتوكل على الله حسبي ونعم المولى ونعم النصير والصلاة على البشير النذير المبعوث رحمة للعالمين وعلى اله وصحبه المنتجبين ومن تبعهم على الصواب بإحسان الى يوم الدين.

أما بعد: فقد حازت النيابة على اهتمام فقهاء القانون الدستوري لكونها الطريق الوحيد الذي يمكن من خلاله ترسيخ مشاركة الشعب في السلطة ومن غير الممكن اشتراك الجميع في تحقيق هذه الغاية ولابد من انتهاج طريقة تضمن مشاركة الجميع في القرار ولاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة وصعوبة تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة اذ تتطلب الأولى اشتراك الجميع في القرار وذاك لا يمكن تحقيقه بسبب زيادة أعداد السكان مع اختلاف الرؤى وصعوبة احضار الجميع في وقت واحد كلما تطلب الامر وعليه هجر الفقه هذا الاتجاه ولم يعد موجودا اما الديمقراطية شبه المباشرة فهي تحتاج إلى الوعي السياسي والثقافي وتحتاج الى مجتمع رسخت فيه القواعد الديمقراطية فأصبحت في عادات وتقاليد الناس في مختلف جوانب حياتهم اليومية وقد سارت على هذا النظام بعض الدول الأوربية كسويسرا وغيرها فكان البديل الأنسب هي الديمقراطية النيابية التي تحقق نوعاً من التوازن بين مختلف الرؤى من خلال اختيارهم لممثليهم في مجلس يتولى السلطة نيابة عنهم فتتحقق ارادتهم عبر النواب واختلفت دول العالم في اشكال وقواعد هذه المشاركة ومن غير المعقول ان تمر هذه التجارب دون بعض الانتكاسات والهفوات فكان الفضل لوجود الديمقراطية النيابية (البرلمانية) النظام البرلماني البريطاني التقليدي فعنه اخذت بقية الدول واتسعت وتعددت اشكاله ومن خلال النظام أعلاه يبرز دور البرلمان ممثلا عن الأمة وراعيا لمصالحها بنوابه الذين اختارهم الشعب وله حق اقالتهم عند تجديد البيعة في الانتخابات النيابية وبالرغم من رسوخ قاعدة فقهية بان النائب ممثل الامه باسرها وليس عليه أن يعمل بتعليماتها بل يستند إلى رؤاه وأفكاره وما يمليه عليه الضمير إلاَ أن ذلك يصطدم بأن تخويل الشعب

لـم يكـن تخـويلا مطلقـا بـل مشـروطا بشـرط أن يمتـد النائـب ببصـره الـى المصـلحة العامـة التـي عليـه وضـعها فـي مقـدمات أولوياتـه وبخـلاف ذلـك وعنـد خـرق هـذه القاعـدة يصـبح البرلمـان عبئـا ثقـيلا يثقل كاهـل الشـعب فيكـون خطـره اعظـم وقعـا مـن الفـرد المسـتبد فينبـري الفقه بوضع الحلول المنطقية للخروج من تعسف البرلمان وسطوته.

أهمية الموضوع :

تتسـابق الـدول لتوطيـد سـلطتها بالعـدل فقـديما قيـل ان الملـك مـع العـدل يـدوم فتسـتخدم الوسـائل الناجحـة لـدوامها واسـتمرارها ومـن اهـم مقوماتهـا هـي نزاهـة وعدالـة مـن يمثلونهـا فـي ممارسـة السـلطة ويـأتي ذلـك مـن خـلال سـهرهم علـى مصـالحها وايثـارهم للمصـلحة العامـة علـى مصـالحهم الخاصـة امـا اذا انحـرف المجلـس النيـابي فـي ممارسـة السـلطة فيكـون اكثـر خطـرا مـن الـدكتاتور نفسـه بـل يتعـاظم خطـره مـن خـلال التشـريعات التـي تضـفي علـى افعالـه المشـروعية وقـد يعمـد الـى وضـع الامتيـازات والمكاسـب الخاصـة لأعضـائه دون رقيـب اذ لا تسـتطيع الجهـات الأخـرى مواجهتـه لأنـه اعلـى سـلطات الدولـة شـأنا وارفعهـا منزلـة فيلتهـي بالمكاسـب ويتـرك همـوم الشـعب وراء الظهـر ويصـبح عبئـا ثقـيلا لا يسـتطيع الشـعب الـتخلص منـه وخصوصـا مـع عـدم وجـود الآليـة الناجعـة فـي ذلـك اذ تعمـد بعـض الـدول الـى وضـع بعـض القيـود علـى تشـريعاته التـي تتسـم بالمصـالح الشخصـية لأعضـائه وتتـيح لسـلطة معينـه حـل المجلـس عنـد انحرافـه فـي اسـتخدام السـلطة اذ لا تلبـي الوسـائل الأخـرى كالتظـاهرات او الاعتصـامات او العصـيان المـدني طموحـات الشـارع الـرافض لتشـريعاته الشخصـية فهـي وسـائل ضـاغطة ولـيس حـلا ناجحـا ومـن خـلال ذلـك تـأتي أهميـة الموضـوع وخصوصـا مـع تفـاقم ازمـة البرلمـان ومكاسـبه التـي جعلـت الشـارع العراقـي ينـتفض علـى هـذا الوضـع المـزري وميـل المجلـس النيـابي الـى مصـالح أعضـائه الخاصـة دون رقيـب مـع مـا تمـر بـه الـبلاد مـن الأوضـاع الاقتصـادية السـيئة ومـع كثـرة الـدعوات المناديـة بحـل المجلـس لركونـه لمـنح أعضـائه الامتيـازات وتركـه المصـلحة العامـة مـن دون اكتـراث فامتـازت تشـريعاته بالشخصـنة وخرجـت عـن المـألوف لان الجميـع يـؤمن بـأن مـا يخـرج مـن البرلمـان افضـل مـا يكـون فتبـدد ذلـك الايمـان واصـبح البرلمـان فـي دائرة الاتهام والمسؤولية.

مشكلة البحث:

مـن دواعـي اسـتقرار النظـام السياسـي فـي أي بلـد إشـاعة العـدل ورضـى العامـة بالتشـريعات التـي تـنظم مختلـف المسـائل فواحـدة مـن العوامـل المهمـة لاسـتقرار التشـريع ونفـاذه فـي التطبيـق القبـول بـه مـن النـاس وعموميـة القاعـدة القانونيـة مـن المسـائل المتفـق عليهـا فـي الفقـه امـا عكـس الـك فـان القاعـدة القانونيـة الشخصـية لا تحضـى بـاحترام النـاس واخطـر مـا يصـدر واكثـر وقعـا التشـريع الصـادر مـن رحـم المؤسسـة الممثلـة لـه فيتنكـر ممثـل الشـعب لشـعبه ويلتهـي بمصـالحه الخاصـة ويتخـذ مـن العضـوية مكسـبا لجمـع المـال واسـتغلالا لصـفته للتـزود بكـل الامتيـازات ولعـل المشـرع العراقـي كـان لـه قـدم السـبق عـن غيـره فـي مـنح أعضـائه امتيـازات غيـر مسـبوقة سـاهمت فـي جعـل العضـوية حرفـة للتكسـب علـى حسـاب المـال العـام فانتهكـت مبـادئ الدسـتور والقـيم العليـا وشـرعت قـوانين التكسـب وتركـت قـوانين الحاجـه فهـذه أدت الـى خـروج السـلطة التشـريعية عـن مصـالح الشـعب المؤتمنـة عليهـا وبسـط يـدها بكـل مـا تسـتطيع للاسـتحواذ علـى المـال العـام تاركـة خلفهـا الاف القـوانين الملزمـة التزامـا أخلاقيـا ودسـتوريا بتشـريعها كونهـا تهـم المصـالح العليـا للـبلاد غيـر ابهـة بواجبهـا الدسـتوري والقـانوني متجـاوزة كـل الحـدود وذلـك كلـه بسـبب عـدم وجـود الاليـات الناجحـة علـى وقـف المجلـس النيـابي عـن غيـه مـع اسـتقرار التشـريعات بـوتيرة واحـده فـي المصـلحة الخاصـة واهمـال الصـالح العـام كـل ذلـك وغيـره حفزنـا علـى البحـث فـي ذلك لنحاول جهد الإمكان ان نضع النقاط على الحروف ونبين نقاط الخلل فيها.

منهج البحث:

سـنعالج موضـوع البحـث(مـدى مشـروعية مـنح الامتيـازات الماليـة لأعضـاء مجلـس النـواب فـي العراقـي) مـن خـلال المـنهج التحليلـي فـي تحليـل النصـوص الدسـتورية فـي مختلـف الدسـاتير العراقيـة بـدءً مـن تأسـيس الدولـة العراقيـة الحديثـة فـي أوائـل القـرن العشـرين وسـنركز علـى التشـريعات الخاصـة بامتيـازات أعضـاء مجلـس النـواب بعـد عـام ٢٠٠٣م وبعـض التشـريعات المختلفـة فـي العـراق والأوامـر الصـادرة مـن الجهـات المتعـددة والتـي منحـت فـي طياتهـا بعـض الامتيـازات الماليـة وبعـض القـرارات التـي تـدخل فـي صـلب

الموضـوع ومقارنـة ذلـك مـع بعـض الـدول الأخـرى وبيـان مـواطن الخلـل فيهـا ووضـع الحلول المناسبة لها.

خطة البحث:

يتطلـب البحـث فـي الموضـوع ان نقسـمه علـى ثلاثـة فصـول تسـبقها المقدمـة سـيتناول الفصـل الأول التعريـف بامتيـازات النائـب البرلمـاني و سـيتناول الفصـل الثـاني امتيـازات النائـب فـي العـراق والـنظم السياسـية المختلفـة امـا الفصـل الثالـث والأخيـر سـيتناول مـدى مشـروعية القـوانين والاوامـر والقـرارات التـي تمـنح الامتيـازات ثـم سـنعقب ذلـك بخاتمـه تحتـوي اهـم النتـائج والتوصـيات التـي توصـلنا لهـا ثـم المصـادر فـي ختـام البحث.